Current Issue Review 88-14E

POVERTY IN CANADA

JOAN VANCE
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

16 DECEMBER 1988
Reviewed 15 March 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01841/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/88-14E
ISBN 0-660-13319-9

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POVERTY IN CANADA: CURRENT ISSUES

ISSUE DEFINITION

The most salient characteristic of poverty in Canada today is that its victims are increasingly likely to be younger than victims 20 years ago. While overall poverty has declined recently, particularly among the elderly, it has increased among children, youth and one-parent families headed by women. Because childhood poverty is known to be a common precursor of adult poverty, the increasing number of children and youth among Canada's poor heightens fears that the cycle of poverty is being recreated from one generation to the next. An increase in the number of homeless people and the resulting necessity for hostels, food banks and soup kitchens also gives rise to concern. At the same time, the association of violence and other negative behaviour with what is perceived to be a "locked-in under-class" of "hard core" poverty, receives widespread publicity in the United States.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Defining Poverty

In policy discussions poverty is most commonly defined as the economic state of families and individuals with incomes below the Statistics Canada cut-offs known as "poverty lines." Statistics Canada currently defines as low-income a family spending more than 58.5% of its income on food, shelter and clothing. The actual figures for low income cut-offs vary according to the size of the family and the place of residence and are updated each year according to changes in the cost of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

living as measured by the Consumer Price Index. Poverty lines establish the upper income limits of poor Canadians, but the majority of the poor live on incomes much below these limits.

B. The Poverty Rate

The poverty rate for a particular category (determined, for example, by sex or age) expresses the number of low-income families and unattached individuals as a percentage of all families and unattached individuals in that category. The higher the poverty rate the greater the risk of poverty for a family or unattached individual in a given category. The rate, as measured by Statistics Canada poverty lines, has fluctuated over the past two decades: at the end of the 1960s, the poverty rate for all persons in Canada was 23%; by 1978, it had been significantly reduced, to 15.7%. During the recession of the early 1980s, the poverty rate increased significantly, to 17.3% in 1984, but declined again to 14.9% in 1986.

This rate fluctuation was seen for both families and unattached Canadians, but the latter are much more likely to be poor than those who live in families. In 1986, 34.3% of unattached individuals were poor compared to 12.3% of families.

There are wide regional variations in poverty rates, from a high of 22.8% of all people in Newfoundland to a low of 10.8% in Ontario in 1986. All provinces except Prince Edward Island experienced an increase in family poverty as a result of the recession of the early 1980s. Most provinces have seen a decline in family poverty since 1984, however, with the exceptions of Saskatchewan and Manitoba, where rates remain unchanged. In most provinces, the risk of poverty was lower for unattached individuals in 1986 than in 1981, except in Newfoundland and Alberta, where more unattached individuals were poor in that year than when the recession began.

The data do not indicate any significant variation in the risk of poverty for families living in communities of different sizes. The majority of low-income families, like all families, regardless of income, live in urban areas of 100,000 or more. Unattached individuals living in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rural areas, however, have a lower risk of poverty than those in metropolitan areas of 500,000.

C. The Composition of Poverty

The composition of poverty, as measured by the percentages of the low-income population in various categories (determined by age or sex, for example) has been undergoing change. The most notable change is the replacement of the elderly with single parent mothers, children and youth.

In spite of the substantial progress against poverty among Canada's elderly people, the elderly unattached, especially women, still run a very high risk of being poor. Women in general, but particularly single-parent mothers, run a higher risk of being poor than do men. Families with children experienced a substantial increase in poverty as a result of the recession in the early 1980s and, while their situation improved in 1985 and 1986, family poverty rates have not returned to pre-recession levels. Youth under the age of 25 years similarly make up a larger proportion of the poor now than in the past.

More than half of low-income families are headed by someone in the labour force and 26.7% of these heads work on a year round basis (49 weeks or longer). Most poor unattached individuals (61.1%), on the other hand, are not in the labour force but this is because many of them are elderly. There has been a significant growth in part-time employment in recent years; both families whose heads work part-time and unattached individuals who work part-time are more likely to be poor than their full-time working counterparts.

There is a persistent and clear relationship between education and poverty. The lower the education of a family head or unattached individual, the higher the risk of poverty. Living below the poverty line are over 16% of families whose head has only elementary education and 14.4% of families whose head has only high school education; the same is true of only 4.2% of families whose head has a university education. The poverty rate for unattached individuals varies from 53.5% of those with only elementary education to 15.8% of those who graduated from university.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Current Issues

1. Employment, Unemployment and Poverty

Studies indicate the importance of secure, full-time and well-paying employment in preventing poverty. Both unattached individuals and families whose heads are not in the labour force are much more prone to poverty than their counterparts in the labour force. The marginally employed are the workers most likely to be pushed into poverty when jobs are scarce. These workers are more prevalent in the Atlantic provinces and Quebec, among those with low-paying skills, among poorly educated youths, native peoples and older workers. Family characteristics are also very important in this regard. The impact of unemployment on poverty is on average greatest among single-parent families, unattached individuals and husbands in two-parent families. The risk of poverty is dramatically lower for families with more than one earner.

The growth in part-time employment in Canada in recent years, and in particular the growth of involuntary part-time employment (where people work part-time because they are unable to find full-time jobs) exacerbates the problem of poverty. Part-time workers made up a larger share of the working poor in 1986 than in 1969. Families whose heads work part-time are five times more likely to be poor than those whose heads are full-time workers. Similarly, nearly half of unattached individuals who work part-time are under the poverty line as compared to only 8.7% of unattached full-time workers. Part-time workers tend to be paid less and fringe benefits such as pensions and insurance coverage are often not extended to them. Future trends in part-time work and their effects on poverty are unclear. Economic factors (e.g., relative growth of service industries, where part-time employment is highest, and fluctuations in the business cycle), as well as pay equity and other legislation to acquire work-related benefits for part-time employees, may make part-time employment more, or less, attractive to employers and/or workers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. The Elderly and Poverty

Canadians who are "unattached," are those who live alone or with non-relatives. Unattached elderly men and women are at much higher risk of poverty than those who live in families. The poverty rate for families headed by people over the age of 65 years was 9.5% in 1986 but for the unattached elderly it was 42.7%. Men make up the majority of the elderly poor living in families and women, particularly widows, make up most of the elderly poor who are unattached. The majority of women who are now over 65 years of age have been full-time housewives for most of their lives and, since housework does not yield pensionable income, they are largely dependent on public pensions in their retirement.

The recent reduction in poverty among the elderly in general resulted from a number of factors, including maturing of the Canada/Quebec Pension Plans, improvement in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits, introduction of Provincial Income Supplements and increased income from sources such as private pensions and investments. Currently, there are more private pensions for older men than for older women but some Statistics Canada analysts expect this gap to close in the future as the full impact of women's increased labour force participation is felt. The fact that more women than men work in jobs leading to either a low pension or to no pension tends to delay the closing of this gap.

3. The Feminization of Poverty

There has been a "feminization of poverty" in the sense that women now face a higher risk of poverty than men. The percentage of low-income families headed by women increased from 13.2% in 1961 to 35.4% in 1980 but has not increased since. In 1986, 38.7% of all female-led families were poor compared to 9.0% of male-led families. The percentage of unattached women living in poverty declined after 1983 but they are still more likely to live in poverty than are unattached men. The majority of single-parent families led by women and elderly unattached women are among the poorest of Canadians.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Children and Poverty

The percentage of children living in poverty increased sharply with the recession in the early 1980s and, while it declined somewhat in the last few years, it is still widespread. More than one million children in Canada (17.6% of all children) are poor. While the majority of poor children still live in two-parent families, many live in single-parent families headed by women and some live in families led by single fathers. The poverty rate for families with one or two children is double that for families with no children and the risk of poverty is even higher for larger families.

A rapid increase in the number of single-parent families led by women, many of whom are poor, since the mid-1960s, is an important factor related to increases in child poverty. The percentage of children living in such families doubled between 1966 and 1986. Most women who are single parents are either separated or divorced and started childbearing at a relatively young age. Single parent mothers tend to have less education but are more likely to be in the labour force than mothers in two-parent families; thus, single-parent mothers must raise children while facing the disadvantages of lacking a partner's support and having few job skills with which to gain an adequate income. As a result, the living conditions and household resources of their families tend to be inferior to those of other families.

Research suggests a link between child poverty and poor physical and mental health, illiteracy, chronic unemployment, criminality and other problems in adult life. While it is not known whether low income itself is the cause of these problems, it is known that there is an association between them which is both additive and interactive. An increase in child poverty therefore raises concern about the perpetuation of poverty and these associated problems.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Youth and Poverty

Widespread poverty exists among families led by people under the age of 25 (30.2%) as well as among the unattached in this age group (47.7%). Higher rates of unemployment, throughout the 1980s has been an important factor associated with low-income among youth. Many poor youth are high school dropouts and lack employment-related skills and experience. The phenomenon of "street kids" has become a concern for community social agencies and police in large urban centres who fear that these youths, many of whose families of origin are not poor, may fall into a life of poverty, drugs, alcohol and crime.

6. The Homeless

A 1986 study by the Canadian Council on Social Development offers the only documentation of homelessness in Canada. According to its survey of facilities primarily serving the homeless and destitute, the Council reported that, estimated conservatively, there were 130,000 to 250,000 homeless people during 1986. The survey shows that 61% of the people who stayed in shelters were men, 27.5% were women and 11.5% were children aged 15 and under. Over half of these shelter users were social assistance recipients and at least 20% were current or ex-psychiatric patients. The Council concluded that deinstitutionalization, the shrinking supply of affordable housing, low levels of social assistance benefits and government policies which devolve responsibility to the provinces or to communities with insufficient resources to carry them out, all contribute to the problem of homelessness.

PARLIAMENTARY ACTION

The "welfare system" as it exists today evolved from a series of individual pieces of legislation over a long period of time and is only one component in a network of programs providing a wide range of income security and social service programs. The network also includes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Unemployment Insurance, Old Age Security, Family Allowances, Workers' Compensation and health care. The welfare system is differentiated from other social programs by the fact that it acts as a "safety net," to provide social assistance when other possibilities of support have been exhausted.

Until the 1920s, there was some limited municipal responsibility to provide for the sick, children, elderly and women with dependent children where family financial resources had been exhausted and local residency clearly established. Applying for "relief" from the municipality was a degrading experience because it was viewed as a mark of personal failure.

In the depression of the 1930s, unemployment was so extensive that it could no longer be viewed as solely a personal problem and this marks a turning point in the development of social welfare. As the social and economic pressures arising from an urban industrialized society grew, a variety of income support programs were introduced by the federal and provincial governments.

In 1927, the federal government passed the Old Age Pensions Act, under which it shared with the provinces the costs of means-tested pensions to persons 70 years of age and older.

The Old Age Pensions Act was superseded by the Old Age Security Act, 1951, which gave everyone over the age of 70 a pension as a right, and the Old Age Assistance Act, 1951, which provided for a means-tested pension for those 65 to 69 years. A 1965 amendment provided for a gradual lowering of the age at which the pension would be paid. By 1970 all eligible persons received the pension at 65 years of age.

The 1950s also saw the passage of a Blind Persons Act, 1951, and the Disabled Persons Act, 1954, under which the federal government shared with the provinces the costs of allowances to the blind and severely disabled.

In 1956, the Unemployment Assistance Act, provided for federal-provincial cost-shared assistance to those in financial need who were not covered by existing cost-shared programs or provincial allowances to single mothers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Canada Assistance Act, 1966, extended federal cost-sharing in provincial welfare programs. The resulting plan consolidated existing cost-shared programs, unemployment assistance, old age assistance and blind and disabled persons' assistance. Child welfare measures and administrative costs were added. The plan broadened the basis of support to Canadians in need of social assistance regardless of the condition or situation which had caused that need; it remains the legislative basis for what we know today as the "welfare system."

Under the Canada Assistance Act, the federal and provincial governments share the costs of basic items such as food, shelter, clothing, household supplies and utilities. Some special requirements such as prosthetic equipment, dental care and funeral expenses are also financed in this way. The provinces are responsible for development and administration of social assistance in their respective jurisdictions. To be eligible for welfare in all parts of the country an applicant must be in "need" as determined by a test to ensure that individuals have insufficient means to support themselves and their dependants. While the provincial plans share some common characteristics, in practice there are twelve distinct welfare systems, one in each of the ten provinces and two territories. While this flexibility allows for regional diversity, it also results in some inequities. The level of assistance varies from 40% to 70% of the recommended poverty line income, depending on the province or territory.

On a national basis, over 90% of the current social assistance caseload consists of disabled persons, single parents and employable people. The remaining 10% includes groups such as children living with a guardian, and transients.

Canada's elderly poor have since 1966 been provided for under Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, tax credits for the low-income aged and provincial income supplements.

Poor families with children benefit under the Family Allowances Act, 1944, which pays allowances to all families with dependent children and the refundable Child Tax Credit, 1979, a program administered through the income tax system which is designed to be delivered to only poorer families. Families whose tax is less than the credit or who owe no

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tax at all receive a non-taxable lump sum payment from the federal government.

Changes in programs of social assistance to the poor in the 1980s have tended to be restrictive in their consequences, e.g., the partial deindexing of Family Allowances and reductions in the value of the Child Tax Credit. Close scrutiny of expenditures on social services has resulted in significant reductions in some provinces.

CHRONOLOGY

1867-1920 - Poverty was regarded as a local matter, the responsibility of municipalities and charitable organizations.

1927 - The Old Age Pensions Act provided for a means-tested pension for persons over 70 years of age.

1944 - The Family Allowance Act provided an allowance to families with dependent children.

1951 - The Old Age Security Act and the Old Age Assistance Act superseded the Old Age Pensions Act to provide everyone over age 70 with a pension and those between 65 and 69 years with a means-tested pension.

1951 - The Blind Persons Act introduced pensions for the blind.

1954 - The Disabled Persons Act provided pensions for the severely disabled.

1956 - The Unemployment Assistance Act provided for assistance to those in financial need who were not covered by existing programs.

1964 - The "War on Poverty" began in the United States and gave momentum to developments in Canadian social welfare programs.

1966 - The Old Age Security - Guaranteed Income Supplement paid an income supplement to low-income Canadians receiving Old Age Security payments.

1966 - The Canada Assistance Act had as its objectives "the prevention and removal of the causes of poverty" and it extended social assistance to those in need regardless of the precipitating factors.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1968 - The Special Senate Committee on Poverty (the Croll Committee) was appointed and reported in 1971 recommending a system of guaranteed income as a response to poverty in Canada.

1971 - Statistics Canada began to publish regular data on poverty and the National Council of Welfare was established.

1973 - There was a joint federal-provincial review of Canada's social welfare system.

1977 - As a result of the joint review the federal government tried unsuccessfully to convince the provinces to accept some form of guaranteed income.

1979 - The Child Tax Credit provided some assistance to low-income families with children.

1987 - Reporting on a review of the provinces' social assistance programs, a Quebec government policy paper recommended changes that would reduce the number of recipients by enabling more to enter the labour market.

1988 - The report of an outside comprehensive review of social assistance in Ontario recommended increases in assistance rates and income supplements for the working poor.

SELECTED REFERENCES

Armitage, Andrew. Social Welfare in Canada. Second Edition, McClelland and Stewart, Toronto, 1988.

Akyeampong, Ernest B. "Involuntary Part-Time Employment in Canada, 1975-1986." Canadian Social Trends. Statistics Canada, Autumn, 1987.

Johnson, A.W. Social Policy in Canada: The Past as it Conditions the Present. Discussion Paper 87.C.1, Studies in Social Policy. The Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1987.

Lindsay, Colin, and Shelley Donald. "Income of Canada's Seniors." Canadian Social Trends. Statistics Canada, No. 10, Autumn, 1988.

Moore, Maureen. "Women Parenting Alone." Canadian Social Trends. Statistics Canada, Winter, 1987.

Ross, David. "Not a Vintage Decade for Low-Income Canadians." Perception. Vol. 12. No. 12. Canadian Council of Social Development, Ottawa, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shaw, Paul R. "Unemployment and Low Family Incomes in Canada." Canadian Public Policy. XII:2, 1986.

Perron, Pierre and François Vaillancourt. The Evolution of Poverty in Canada, 1970-1985. Economic Council of Canada, Ottawa, 1988.

National Council of Welfare. Welfare in Canada: The Tangled Safety Net. Ottawa, November, 1987.

National Council of Welfare. 1988 Poverty Lines. Ottawa, April, 1988.

National Council of Welfare. Poverty Profile, 1988. Ottawa, April, 1988.

Yelaja, Shankar A. Editor. Canadian Social Policy. Revised Edition. Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, Ontario, 1987.

Bulletin d'actualité

88-14F

LA PAUVRETÉ AU CANADA

JOAN VANCE
Division des affaires politiques et sociales

LE 16 DÉCEMBRE 1988
Revu le 15 mars 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat YM32-1/88-14F
ISBN 0-660-92718-7

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PAUVRETÉ AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Aujourd'hui, ce qui caractérise plus particulièrement la pauvreté au Canada est le fait que ceux qui y sont exposés sont plus jeunes que ceux qui l'étaient il y a 20 ans. En effet, le problème de la pauvreté dans son ensemble s'est atténué récemment, surtout chez les personnes âgées, mais il s'accentue chez les enfants, les jeunes et les familles monoparentales dont le chef est une femme. Comme on sait que la pauvreté persiste souvent de l'enfance à l'âge adulte, le nombre croissant d'enfants et d'adolescents parmi la population pauvre du pays nous fait craindre de plus en plus que la pauvreté se transmette d'une génération à l'autre. L'augmentation du nombre des sans-abri et les besoins qu'elle crée en matière de gîtes, de banques d'alimentation et de soupes populaires soulèvent aussi des inquiétudes. Par ailleurs, le mouvement qui associe la violence et d'autres comportements répréhensibles à la pauvreté dite "dure" ou "des sous-privilégiés" reçoit beaucoup de publicité aux États-Unis.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La définition de la pauvreté

Dans les discussions sur les méthodes d'action à adopter, la pauvreté désigne habituellement la situation économique des familles et des personnes seules dont le revenu est inférieur aux "seuils de pauvreté" définis par Statistique Canada. D'après cet organisme, une famille est dite "à faible revenu" si elle dépense plus de 58,5 p. 100 de son revenu pour se nourrir, se loger et s'habiller. Les chiffres réels des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

seuils de pauvreté varient selon la taille de la famille et son lieu de résidence; ils sont mis à jour tous les ans en fonction des fluctuations du coût de la vie, mesurées d'après l'indice des prix à la consommation. Les seuils de pauvreté établissent le revenu maximal des pauvres au Canada, mais la majorité d'entre eux ont des revenus bien inférieurs.

B. Le taux de pauvreté

Le taux de pauvreté d'une catégorie donnée (formée, par exemple, selon le sexe ou l'âge) représente le nombre de familles et de personnes seules à faible revenu, exprimé en pourcentage du nombre total de familles et de personnes seules dans cette catégorie. Plus le taux de pauvreté est élevé, plus le risque de pauvreté est grand pour une famille ou une personne seule dans une catégorie donnée. En 20 ans, ce taux, établi en fonction des seuils de pauvreté de Statistique Canada, a fluctué: à la fin des années 60, il était de 23 p. 100 pour l'ensemble des Canadiens; en 1978, il est tombé à 15,7 p. 100 pour remonter à 17,3 p. 100 en 1984, à cause de la récession du début des années 80, mais il a baissé de nouveau à 14,9 p. 100 en 1986.

Ces fluctuations ont touché autant les familles que les personnes seules, mais le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé pour ces dernières. En 1986, 34,3 p. 100 des personnes seules étaient pauvres, comparativement à 12,3 p. 100 des familles.

Les taux de pauvreté varient considérablement d'une région à l'autre; en 1986, le taux global fluctuait entre 22,8 p. 100 à Terre-Neuve et 10,8 p. 100 en Ontario. La pauvreté dans les familles a augmenté dans toutes les provinces à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard par suite de la récession du début des années 80. Dans la plupart des provinces, elle diminue depuis 1984, sauf au Manitoba et en Saskatchewan, où elle est demeurée stable. Par ailleurs, le risque de pauvreté chez les personnes seules était plus faible en 1986 qu'en 1981 partout au pays sauf à Terre-Neuve et en Alberta, où l'on comptait plus de personnes seules pauvres en 1986 qu'au début de la récession.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Les données n'indiquent pas de différence importante dans le risque de pauvreté des familles, selon la taille de leur agglomération de résidence. La majorité des familles à faible revenu - comme c'est le cas de toutes les familles, peu importe leur revenu - vivent dans des régions urbaines de 100 000 habitants ou plus. Par contre, les personnes seules habitant des régions rurales risquent moins de connaître la pauvreté que celles qui vivent dans des régions métropolitaines (de 500 000 habitants et plus).

C. La composition de la pauvreté

Il y a une évolution dans la composition de la pauvreté, mesurée au moyen des pourcentages de la population à faible revenu dans différentes catégories (formées selon l'âge ou le sexe, par exemple). La variation la plus remarquable consiste en l'augmentation, au sein de la population à faible revenu, des enfants, des jeunes et des mères chefs de familles monoparentales, en contrepartie de la diminution des personnes âgées.

Malgré les progrès importants réalisés dans la lutte contre la pauvreté du troisième âge au Canada, les personnes âgées seules, surtout les femmes, courent encore de très grands risques d'être pauvres. Le risque de pauvreté est aussi plus élevé chez les femmes que chez les hommes, toutes catégories confondues, mais plus particulièrement chez celles qui sont chefs de familles monoparentales. Le nombre des familles pauvres avec enfants a augmenté par suite de la récession du début des années 80 et, en dépit d'une amélioration de la situation en 1985 et en 1986, les taux de pauvreté des familles n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la récession. De même, à l'heure actuelle, les jeunes de moins de 25 ans représentent une proportion plus élevée qu'auparavant de la population pauvre.

Plus de la moitié des familles à faible revenu sont dirigées par une personne qui fait partie de la population active et, dans 26,7 p. 100 des cas, celle-ci travaille à l'année longue (49 semaines ou plus). En revanche, la plupart des personnes seules et pauvres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(61,1 p. 100) ne font pas partie de la population active, ce qui n'étonne guère puisque bon nombre d'entre elles sont âgées. Depuis quelques années, le travail à temps partiel a beaucoup augmenté; or, les familles dont le chef travaille à temps partiel et les personnes seules qui ont un emploi à temps partiel sont plus exposées à la pauvreté que les travailleurs à temps plein.

Il y a un lien très net entre le niveau de scolarité et la pauvreté. En effet, plus le niveau de scolarité d'un chef de famille ou d'une personne seule est faible, plus il ou elle risque de vivre sous le seuil de la pauvreté. Seulement 4,2 p. 100 des familles dirigées par une personne ayant un diplôme universitaire sont pauvres, comparativement à 14,4 p. 100 de celles dont le chef n'a qu'un diplôme d'études secondaires et à 16,7 p. 100 de celles dont le chef a un cours primaire seulement. Le taux de pauvreté chez les personnes seules varie entre 53,5 p. 100 lorsqu'elles n'ont que des études primaires et 15,8 p. 100 lorsqu'elles possèdent un diplôme universitaire.

D. Questions d'actualité

1. Emploi, chômage et pauvreté

Les études indiquent qu'un emploi à temps plein, sûr et bien rémunéré est un facteur important dans la prévention de la pauvreté. Les personnes seules et les chefs de famille qui ne font pas partie de la population active risquent beaucoup plus d'être pauvres que ceux qui travaillent. Les travailleurs marginaux sont les plus susceptibles de joindre les rangs des pauvres quand les emplois sont rares. Ces travailleurs, petits salariés, jeunes peu instruits, autochtones et travailleurs âgés, sont plus nombreux dans les provinces de l'Atlantique et au Québec qu'ailleurs au pays. La situation familiale est aussi un facteur déterminant à cet égard. En effet, l'incidence du chômage sur la pauvreté est en moyenne plus importante chez les familles monoparentales, les personnes seules et les hommes chefs de famille biparentale. Le risque de pauvreté est considérablement moins élevé chez les familles qui comptent plus d'un salarié.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La croissance de l'emploi à temps partiel au Canada depuis quelques années, en particulier celle de l'emploi à temps partiel involontaire (ceux qui ne trouvent pas d'emploi à temps plein), aggrave le problème de la pauvreté. En 1986, les travailleurs à temps partiel représentaient une plus grande partie de l'ensemble de la population active qu'en 1969. Les familles dont le chef travaille à temps partiel risquent cinq fois plus d'être pauvres que celles dont le chef travaille à temps plein. De même, près de la moitié des personnes seules qui ont un emploi à temps partiel vivent sous le seuil de la pauvreté, comparativement à 8,7 p. 100 seulement de celles qui ont un emploi à temps plein. Les travailleurs à temps partiel ont tendance à être moins bien rémunérés et ont rarement droit aux avantages sociaux comme les pensions et les assurances. Les tendances du travail à temps partiel sont imprécises, tout comme leurs effets éventuels sur la pauvreté. En effet, des facteurs économiques (comme la croissance relative des industries de services, où le travail à temps partiel est le plus élevé, et les fluctuations du cycle des affaires) ainsi que l'adoption de mesures législatives garantissant l'équité salariale et des avantages sociaux aux travailleurs à temps partiel peuvent influencer employeurs ou employés en leur rendant le travail à temps partiel plus ou moins attrayant.

2. Les personnes âgées et la pauvreté

Les Canadiens dits "seuls" vivent seuls ou avec des personnes qui ne sont pas leurs parents. Les hommes et les femmes âgés qui vivent seuls sont beaucoup plus exposés à la pauvreté que ceux qui habitent avec leur famille. En 1986, le taux de pauvreté des familles dont le chef est âgé de plus de 65 ans était de 9,5 p. 100, par rapport à 42,7 p. 100 chez les gens âgés seuls. La majorité des pauvres âgés vivant au sein d'une famille sont des hommes tandis que la plupart de ceux qui vivent seuls sont des femmes, surtout des veuves. Le plus souvent, les femmes qui ont plus de 65 ans ont été des ménagères à temps plein presque toute leur vie et dépendent en grande partie des régimes de pensions publics à leur retraite, étant donné que le travail à la maison n'assure pas un revenu donnant droit à pension.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La diminution récente de la pauvreté dans l'ensemble de la population âgée est attribuable à de nombreux facteurs: le droit aux prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec, l'amélioration des prestations de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, le versement de suppléments de revenu par les provinces et l'augmentation des revenus provenant de sources telles que les régimes de pensions privés et les placements. À l'heure actuelle, plus d'hommes âgés que de femmes âgées cotisent à des régimes de pensions privés, mais, selon des analystes de Statistique Canada, cet écart va disparaître à mesure que l'incidence de la participation accrue des femmes à la population active se fera sentir. Pourtant, le fait que les femmes occupent plus que les hommes des emplois qui donnent droit à une petite pension ou qui n'en offrent pas du tout aura tendance à ralentir sa disparition.

3. La féminisation de la pauvreté

Il y a eu "féminisation de la pauvreté" dans le sens où les femmes sont maintenant plus exposées que les hommes à la pauvreté. Le pourcentage des familles à faible revenu dirigées par des femmes a augmenté entre 1961 et 1980, passant de 13,2 à 35,4 p. 100, mais il n'a pas changé depuis. En 1986, 38,7 p. 100 des familles dirigées par une femme étaient pauvres, par rapport à 9,0 p. 100 des familles dirigées par un homme. La proportion des femmes seules pauvres a baissé après 1983, mais ces femmes restent encore plus susceptibles d'être pauvres que les hommes seuls. Les familles monoparentales dirigées par des femmes et les femmes âgées seules se retrouvent en majorité parmi les Canadiens les plus pauvres.

4. Les enfants et la pauvreté

La pauvreté chez les enfants a augmenté brusquement avec la récession, au début des années 80; elle a quelque peu diminué au cours des dernières années, mais elle reste assez répandue. En effet, plus d'un million d'enfants canadiens (17,6 p. 100 de tous les enfants du pays) sont pauvres. La majorité de ces enfants vivent avec leurs deux parents, mais

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

beaucoup appartiennent à des familles monoparentales dont le chef est une femme et un certain nombre à des familles monoparentales dont le chef est un homme. Le taux de pauvreté des familles d'un ou deux enfants est deux fois plus élevé que celui des familles sans enfant et le risque de pauvreté est encore plus grand pour les familles plus nombreuses.

L'accroissement rapide, depuis le milieu des années 60, du nombre des familles monoparentales dont le chef est une femme - familles qui, dans bien des cas, sont pauvres - est un facteur important dans l'augmentation de la pauvreté chez les enfants. Le pourcentage des enfants vivant dans ces familles a doublé entre 1966 et 1986. La plupart des femmes qui élèvent seules leurs enfants sont séparées ou divorcées et ont eu leur premier enfant relativement jeunes. Ces femmes ont tendance à être moins instruites que les femmes d'un foyer uni, mais elles sont plus susceptibles qu'elles d'être sur le marché du travail; elles doivent élever leurs enfants sans le soutien financier d'un conjoint et sans les compétences professionnelles qui pourraient leur assurer un revenu suffisant. C'est pourquoi les conditions de vie et les ressources de leurs familles ont tendance à être inférieures à celles d'autres familles.

Des études établissent des liens entre la pauvreté chez les enfants et une mauvaise santé physique et mentale, l'analphabétisme, le chômage chronique, la criminalité et d'autres problèmes à l'âge adulte. On ne sait pas si ces problèmes sont attribuables directement à un faible revenu, mais on sait qu'ils sont interdépendants et s'ajoutent les uns aux autres. La recrudescence de la pauvreté chez les enfants pauvres soulève donc des inquiétudes au sujet de la persistance de la pauvreté et de ses conséquences.

5. Les jeunes et la pauvreté

La pauvreté est répandue chez les familles dont le chef a moins de 25 ans (30,2 p. 100) ainsi que chez les personnes seules du même groupe (47,7 p. 100). Les taux de chômage élevés enregistrés durant les années 80 en sont une cause importante. Beaucoup de jeunes pauvres ont abandonné leurs études secondaires et n'ont ni compétence ni expérience professionnelle. Le phénomène des "enfants de la rue" préoccupe les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

organismes sociaux et les forces policières des grands centres urbains qui craignent que ces jeunes, rarement issus de familles pauvres, se préparent un avenir de pauvreté, de drogue, d'alcool et de crime.

6. Les sans-abri

Une étude effectuée en 1986 par le Conseil canadien de développement social est le seul document publié sur les sans-abri au Canada. Le Conseil a mené une enquête dans les établissements s'occupant avant tout des sans-abri et des indigents et signale qu'il y avait, selon une estimation prudente, de 130 000 à 250 000 sans-abri au Canada en 1986. L'enquête a révélé que 61 p. 100 des clients de ces gîtes étaient des hommes, 27,5 p. 100 des femmes et 11,5 p. 100 des enfants de 15 ans et moins. Plus de la moitié d'entre eux touchaient des prestations d'aide sociale et au moins 20 p. 100 fréquentaient ou avaient fréquenté des établissements psychiatriques. Le Conseil a conclu dans son étude que le problème des sans-abri est attribuable aux facteurs suivants: la désinstitutionnalisation, la pénurie de logements abordables, l'insuffisance des prestations d'aide sociale et les mesures gouvernementales qui obligent les provinces ou des collectivités ne disposant pas des ressources voulues à s'occuper des sans-abri.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le système de bien-être social, tel qu'il existe aujourd'hui, est issu d'une série de lois, adoptées à des moments différents sur une longue période; il n'est qu'un élément d'un ensemble de programmes de sécurité du revenu et de services sociaux comme l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, l'indemnisation en cas d'accidents du travail et l'assurance-maladie. Il se distingue des autres programmes sociaux parce qu'il fournit un "filet de sécurité", entrant en jeu lorsque les autres possibilités d'aide sont épuisées.

Jusque dans les années 20, les municipalités assuraient une aide limitée aux malades, aux enfants, aux personnes âgées et aux femmes avec enfants à charge qui avaient épuisé les ressources financières

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

familiales et qui vivaient sur leur territoire. Il était alors humiliant d'avoir à demander de l'aide, une telle démarche étant considérée comme le signe d'un échec personnel.

Pendant la Crise des années 30, le chômage était tellement répandu qu'on ne pouvait plus le considérer comme le résultat de manquements personnels; ce fut un point tournant dans l'évolution du bien-être social. Les pressions économiques et sociales de la société urbaine industrialisée ont incité les gouvernements fédéral et provinciaux à adopter différents programmes de soutien du revenu.

En 1927, le gouvernement fédéral adoptait la Loi sur les pensions de vieillesse, en vertu de laquelle il devait partager avec les provinces le coût de prestations versées aux personnes âgées de 70 ans et plus après évaluation de leurs ressources.

En 1951, cette loi a été remplacée par le Loi sur la sécurité de la vieillesse, qui prévoyait le versement d'une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans et plus, et par la Loi sur l'assistance-vieillesse, qui assurait une pension aux personnes de 65 à 69 ans après évaluation de leurs ressources. En 1965, une modification a été apportée à la loi en vue de garantir le versement de la pension à un âge de moins en moins avancé. En 1970, dès l'âge de 65 ans, toutes les personnes admissibles avaient droit de toucher une pension.

D'autres lois ont aussi été adoptées dans les années 50. Ainsi, la Loi sur les aveugles et la Loi sur les invalides prévoyaient que le gouvernement fédéral partagerait avec les provinces le coût des allocations versées aux personnes aveugles et gravement handicapées.

En 1956, la Loi sur l'assistance-chômage a été adoptée; elle prévoyait le partage entre les gouvernements fédéral et provinciaux des coûts de l'aide aux personnes nécessiteuses ne touchant ni prestations aux termes d'autres programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, ni allocations provinciales destinées aux mères seules.

Le Régime d'assistance publique du Canada, adopté en 1966, a élargi la participation financière du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux de bien-être social. Ainsi, les programmes à frais partagés d'assistance-chômage, d'assistance-vieillesse et d'aide aux aveugles et aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

invalides étaient intégrés dans un seul régime, auquel s'ajoutaient des mesures d'aide aux enfants et de partage des frais administratifs. Le nouveau régime accordait une aide financière à tous les Canadiens dans le besoin, sans égard à la situation ou aux conditions ayant entraîné ce besoin; il demeure toujours le fondement législatif de ce qu'on appelle aujourd'hui le "système de bien-être social".

Aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent également les coûts des articles essentiels - nourriture, logement, vêtements, articles ménagers et services publics. On ne répond aussi de cette façon à des besoins spéciaux comme des prothèses, des soins dentaires et des frais funéraires. Les provinces restent toutefois responsables de la conception et de l'administration de l'aide sociale sur leur territoire. Partout au pays, pour qu'une personne soit admissible à des prestations d'aide sociale, il faut qu'on ait établi qu'elle est incapable de subvenir à ses besoins et à ceux de ses personnes à charge. En dépit de caractéristiques communes, les douze régimes provinciaux et territoriaux sont tous différents dans la pratique. Ces différences ont l'avantage de tenir compte des conditions particulières de chaque province ou territoire, mais elles sont aussi la cause d'inégalités. En effet, l'aide sociale dispensée varie entre 40 et 70 p. 100 du revenu minimum recommandé au seuil de la pauvreté, selon la province ou le territoire de résidence.

À l'échelle nationale, plus de 90 p. 100 des assistés sociaux sont des personnes handicapées, des chefs de familles monoparentales et des personnes aptes au travail. Les autres 10 p. 100 sont notamment des enfants vivant avec leur tuteur et des itinérants.

Depuis 1966, le Canada vient en aide aux personnes âgées pauvres grâce à la sécurité de la vieillesse, au supplément de revenu garanti, à des crédits d'impôt pour gens âgés à faible revenu et à des suppléments de revenu provinciaux.

Aux termes de la Loi sur les allocations familiales, adoptée en 1944, les familles pauvres reçoivent des allocations pour leurs enfants à charge; depuis 1979, les plus démunies touchent un crédit d'impôt pour enfants remboursable, dans le cadre d'un programme administré par le régime

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'impôt sur le revenu. Ainsi, le gouvernement fédéral rembourse un montant forfaitaire aux familles dont les impôts sont inférieurs au montant du crédit ou qui ne doivent pas d'impôt.

Les modifications apportées aux programmes d'aide sociale dans les années 80 ont tendance à être de nature restrictive, comme la désindexation partielle des allocations familiales et la réduction du crédit d'impôt pour enfants. L'examen approfondi des dépenses consacrées aux services sociaux a entraîné des réductions importantes de leur financement dans certaines provinces.

CHRONOLOGIE

1867-1920 - La pauvreté est considérée comme un problème local; ce sont les municipalités et les organismes de charité qui se chargent de venir en aide aux pauvres.

1927 - La Loi sur les pensions de vieillesse assure aux personnes âgées de 70 ans et plus une pension établie en fonction de leurs ressources.

1944 - La Loi sur les allocations familiales prévoit des allocations aux familles ayant des enfants à charge.

1951 - La Loi sur les pensions de vieillesse est remplacée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur l'assistance-vieillesse qui garantissent une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans ou plus et une pension établie en fonction des ressources aux personnes de 65 à 69 ans.

1951 - La Loi sur les aveugles prévoit des allocations pour les aveugles.

1954 - La Loi sur les invalides prévoit des allocations pour les personnes gravement handicapées.

1956 - La Loi sur l'assistance-chômage offre de l'aide aux personnes nécessiteuses non admissibles aux programmes d'aide sociale existants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1964 - La "guerre à la pauvreté" commence aux États-Unis et incite le Canada à améliorer ses programmes d'aide sociale.

1966 - Le supplément de revenu garanti assure un supplément de revenu aux Canadiens à faible revenu qui touchent des prestations de sécurité de la vieillesse.

1966 - Le Régime d'assistance publique du Canada a pour objectif "de supprimer ou de prévenir les causes de la pauvreté" et garantit une aide financière aux personnes dans le besoin sans égard à la cause de leur besoin.

1968 - Le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté (le comité Croll) est créé; dans le rapport qu'il produit en 1971, il recommande un régime de revenu garanti pour lutter contre la pauvreté au Canada.

1971 - Statistique Canada commence à publier périodiquement des données sur la pauvreté au pays et le Conseil national du bien-être social est créé.

1973 - Les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent d'examiner conjointement le système de bien-être social du pays.

1977 - À la suite de cet examen, le gouvernement fédéral essaie sans succès de convaincre les provinces d'accepter une forme de revenu garanti.

1979 - Le crédit d'impôt pour enfants vient en aide aux familles à faible revenu avec enfants.

1987 - Dans un énoncé de politique faisant suite à un examen des programmes d'aide sociale de la province, le gouvernement du Québec recommande de modifier les programmes pour réduire le nombre de bénéficiaires en permettant à ces derniers d'entrer en plus grand nombre sur le marché du travail.

1988 - Un rapport est publié sur une vaste étude des programmes d'aide sociale de l'Ontario, effectuée par des spécialistes du secteur privé; il recommande d'augmenter les taux d'aide et les suppléments de revenu pour les petits salariés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Akyeampong, Ernest B. "Le travail à temps partiel non choisi au Canada entre 1975 et 1986". Tendances sociales canadiennes (Statistique Canada), automne 1987, p. 26-29.

Armitage, Andrew. Social Welfare in Canada. 2e édition. Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Conseil national du bien-être social. Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué. Ottawa, novembre 1987.

Conseil national du bien-être social. Profil de la pauvreté 1988. Ottawa, avril 1988.

Conseil national du bien-être social. Les seuils de pauvreté de 1988. Ottawa, avril 1988.

Johnson, A.W. Social Policy in Canada: The Past as it Conditions the Present. Document de travail 87.C.1 (Études sur la politique sociale). Ottawa, Institut de recherches politiques, 1987.

Lindsay, Colin, et Shelley Donald. "Revenu des personnes âgées au Canada". Tendances sociales canadiennes (Statistique Canada), nº 10, automne 1988, p. 20-25.

Moore, Maureen. "Les femmes chefs de famille monoparentale". Tendances sociales canadiennes (Statistique Canada), hiver 1987, p. 31-36.

Perron, Pierre et François Vaillancourt. The Evolution of Poverty in Canada, 1970-1985. Ottawa, Conseil économique du Canada, 1988.

Ross, David. "Not a Vintage Decade for Low-Income Canadians." Perception (Conseil canadien du développement social), vol. 12, nº 12, 1988.

Shaw, Paul R. "Unemployment and Low Family Incomes in Canada." Analyse de politiques, vol. XII, nº 2, juin 1986, p. 368-386.